

El orden mundial y los atentados del 11 de septiembre.

“La más formidable dificultad que se opone a la indagación teórica en la naturaleza y en las modalidades de la política internacional consiste en la ambigüedad del material con que debe trabajar el observador”
(Hans Morgenthau)

** Por Augusto D. Lafferriere¹*

1. Introducción.

Este trabajo tiene por finalidad analizar los escenarios de orden mundial y el impacto que han tenido los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en el World Trade Center y en el Pentágono sobre dichos escenarios.

En primer lugar, presentaremos un breve bosquejo de las teorías en boga en los últimos tiempos en las relaciones internacionales. Analizaremos luego el peso de las mismas a lo largo del siglo pasado, y con posterioridad a la caída del Muro de Berlín, de la desintegración de la ex Unión Soviética, y de la apertura de los países socialistas de Europa Oriental.

A continuación, desarrollaremos las diversas opiniones de los teóricos de las relaciones internacionales sobre la polaridad de los escenarios, y sus recomendaciones. Además, nos centraremos en el rol del Estado en este nuevo contexto internacional, y particularmente nos detendremos para reflexionar sobre el rol que desempeña (y desempeñará) el principal actor en el sistema político internacional actual, tanto por su relevancia en temas de seguridad como en finanzas, economía, comercio mundial: nos referimos a los Estados Unidos de América.

Finalmente, y a modo de conclusión, brindaremos nuestra opinión y reflexiones sobre el tema aquí tratado.

2. Esquemas teóricos en las Relaciones Internacionales.

A lo largo de la historia, los estudiosos de las relaciones internacionales han enfocado el objeto en estudio desde diversos ángulos, desarrollando así diferentes visiones sobre la política mundial. Debido a que ninguna de los enfoques ofrecidos puede capturar toda la complejidad de las relaciones internacionales, el debate sobre cuál es la visión más apropiada para “leer” la realidad sigue vigente.

¹ Abogado. Asesor jurídico de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Miembro del Instituto de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales y de la Integración Regional, del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Master en Relaciones Internacionales (FLACSO – Tesis pendiente).

Así surgieron las escuelas principales sobre el tema². El *Realismo*, que pone su énfasis en la propensión al conflicto entre los Estados; el *Liberalismo*, que identifica varios caminos para mitigar tales tendencias conflictivas; y finalmente la *Tradición Radical* que describe cómo el sistema completo de relaciones entre Estados debería ser transformado.

El Realismo fue la tradición teórica dominante durante el periodo de la Guerra Fría. Describe las relaciones internacionales como una lucha por el poder entre Estados que buscan su propio interés, y es generalmente pesimista acerca de las posibilidades de eliminar el conflicto y la guerra. Encontramos realistas “clásicos”, como Morgenthau³, y neorrealistas, como Waltz⁴. Cabe resaltar que el realismo no es una teoría homogénea, sino un enfoque a través del cual se puede analizar la realidad mundial.

El Liberalismo se desarrolló en diversas corrientes⁵. Una de ellas sostiene que la interdependencia económica llevaría a los Estados a desistir de usar la fuerza contra otro, pues la guerra amenazaría la prosperidad de ambos⁶. Otra corriente, encarnada en las ideas del ex Presidente de los EEUU Wilson (1918), veía en la generalización de la democracia la clave para lograr un mundo en paz: “las democracias son inherentemente más pacíficas que los regímenes autoritarios”⁷. Finalmente, una tercera rama argüía que las instituciones internacionales podían llevar a los Estados a cooperar y obtener beneficios mutuos, dejando de lado el egoísmo.

Los Radicales, como por ejemplo el marxismo, ofrecían una explicación diferente a los conflictos internacionales y un esquema para transformar de raíz el orden internacional existente. De la tradición radical surgen las teorías de la dependencia⁸ y los neomarxistas, entre otros.

3. “Clash” de opiniones: el peso de los esquemas en el mundo académico y político.

Desde la creación del sistema de Estados westfaliano, y mientras Europa fue el centro de las potencias hegemónicas, la teoría realista y sus postulados (balance de

² WALT, Stephen, *International Relations: one world, many theories*, Foreign Policy, Spring 1998, pp. 29-46.

³ MORGENTHAU, Hans, *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

⁴ WALTZ, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

⁵ Entre los clásicos, véase KANT, Immanuel, *La paz perpetua*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985; y GROTIUS, Hugo, *Prolegomena to the Law of War and Peace*, en VÁSQUEZ, John, *Classics of international relations*, New Jersey, Prentice-Hall, 1986.

⁶ Véase, entre otros, a KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988; ROSECRANCE, Richard, *The rise of the trading state*, Basic Books, New York, 1986; y del mismo autor, *The rise of the virtual state*, Foreign Affairs, Volume 75, Number 4 (July-August 1996), pp. 45-61.

⁷ Es interesante hacer un análisis de los discursos del Presidente Wilson ante el Congreso, y sus fundamentos para que los EEUU entren en la guerra. Véase WILSON, Woodrow, *The world must be safe for democracy*, *The fourteen points*, y *The final triumph*, en VÁSQUEZ, John, *op. cit.*.

⁸ CARDOSO, Fernando Enrique y FALETTO, Enzo, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1969.

poder, búsqueda de poder, interés nacional, etc.) fueron los que dominaron la escena en el análisis de las relaciones internacionales⁹.

Con la Primera Guerra Mundial (1914-1918) aparece una nueva potencia, hasta ese momento marginada del club de potencias mundiales, a pesar de su capacidad económica y militar: los Estados Unidos de América. Al finalizar la guerra, su presidente Wilson postuló unas bases completamente diferentes sobre las que se debería mover la política entre Estados: dejaba de lado la *realpolitik*, el balance de poder, y los principios mantenidos durante siglos por los europeos, para proponer una Liga de Naciones que otorgase garantías mutuas de independencia política e integridad territorial tanto a Estados grandes como a pequeños¹⁰.

Las ideas de Wilson llevaron a un rotundo fracaso en el diseño del sistema mundial, pues en menos de 20 años, Europa se encontró nuevamente en guerra. Luego de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), y específicamente durante la guerra fría, fue nuevamente la teoría realista la que dominó la escena en el estudio de las relaciones internacionales. Sus postulados explicaban gran parte de lo que acontecía en el mundo en esta segunda mitad del siglo XX. Durante este lapso vieron la luz grandes obras del realismo, entre ellas la de Hans Morgenthau¹¹ y la de Kenneth Waltz¹².

Sin embargo, en 1989 no sólo cae el Muro de Berlín. En estos años, con la desintegración de la ex URSS (1989-1991), y la apertura de los países de Europa del Este, también comienza a caer el vigor con el que era sostenida la teoría realista. Era tiempo para idealistas, para liberales, para pensar (porqué no) en el “fin de la historia”¹³. El capitalismo vencía al comunismo, y un “nuevo orden internacional”¹⁴ surgía, de la mano de las Naciones Unidas, llevando a cabo acciones consensuadas en el Consejo de Seguridad (ej. guerra Irak – Kuwait, 1990).

Pero el optimismo duro poco. Ya en 1993 ciertos autores sostenían que los conflictos persistirían, aunque cambiando su carácter. Los choques reaparecerían, quizás entre civilizaciones y no ya por motivos ideológicos¹⁵. Había quienes postulaban que reaparecería la multipolaridad, y que el unipolarismo duraría poco¹⁶.

Aunque no fue sino hasta el 11 de setiembre último que el realismo reapareció con mayor vigor que nunca: los atentados en EEUU llevaron al gobierno de ese país a

⁹ Un ejemplo del pensamiento realista encontramos ya en la antigüedad, en TUCIDIDES, *La guerra del Peloponeso*, Editorial Porrúa, México, 1989, Libro V, Cap. IX, “El debate de Melián” o “Del sitio y toma de la ciudad de Melos por los atenienses y de otros sucesos que ocurrieron aquel año”. También, ya en la época de las ciudades-estados de la península itálica, la famosa obra de MAQUIAVELO, *El príncipe*. Sólo por citar algunos de sus exponentes, pues la lista es extensa.

¹⁰ Véanse las obras citadas en la nota N° 7.

¹¹ Véase la obra citada en la nota N° 3.

¹² Véase la obra citada en la nota N° 4.

¹³ Tal es el título de un polémico y conocido trabajo publicado por FUKUYAMA, Francis, en esta época.

¹⁴ La creación de un nuevo orden internacional es lo que el ex presidente George BUSH postulaba, en su discurso oficial, al intervenir los EEUU en la Guerra del Golfo en 1991. Cabe destacar que la búsqueda de un “nuevo orden internacional” es una constante en el discurso de los presidentes norteamericanos durante el siglo XX.

¹⁵ Véase HUNTINGTON, Samuel, *The clash of civilizations?*, Foreign Affairs, Volume 72, Number 3, Summer 1993, pp. 22-49.

¹⁶ Entre otros, LAYNE, Christopher, *The unipolar illusion: why new great powers will rise*, International Security, Spring 1993, Vol. 17, N° 4; y HUNTINGTON, Samuel, *The lonely superpower*, Foreign Affairs, Volume 78, number 2, (March – April 1999), pp. 35-49.

endurecer la lucha contra el terrorismo, a dejar de lado la agenda comercial y pensar la política exterior en términos de seguridad. Atrás quedaron los tiempos para “palomas”, ahora reaparecían los “halcones” y sus ideas.

4. Polaridad de los escenarios, rol del Estado y de EEUU.

Durante la década de los '90, los autores han debatido profundamente sobre la polaridad de los escenarios a nivel mundial. Las posiciones van desde quienes sostienen que nos encontramos frente a un mundo multipolar, hasta aquellos que afirman que estamos ante un escenario unipolar. A continuación, analizaremos las posturas tomadas por Bull, Zacher, Huntington, Cox, Layne, Mastanduno, y Wilkinson. Finalmente, se presentarán los esquemas elaborados desde la periferia: Escudé y Russell.

a) La sociedad anárquica de H. Bull.

Hedley Bull, en su obra “*The anarchical society*”¹⁷, estudió el orden de la política mundial. Analizó las alternativas posibles al sistema de estados contemporáneo, y se preguntó si éste realmente estaba en declinación. Bull argüía que nos encontramos ante un *mundo multipolar*, donde los atributos esenciales del sistema de estados eran: una pluralidad de estados soberanos, interacción entre ellos (lo que forma un sistema), y un grado de aceptación de reglas e instituciones comunes (lo que forma una sociedad).

Bull imaginó dos escenarios: por un lado, la posibilidad de un cambio de fase dentro del sistema de estados actualmente vigente, y por otro lado, la supresión del sistema de estados en sí mismo. Respecto a lo primero, se planteó las hipótesis de un mundo desarmado, la de una solidaridad de Estados, la de un mundo de varios poderes nucleares, y la de homogeneidad ideológica. Respecto a lo segundo, imaginó sistemas alternativos donde falte algunos de los atributos esenciales del sistema actual: un sistema que no sea sociedad (o sea, que no haya intereses, reglas ni valores comunes), Estados que no formen un sistema (que no estén en contacto entre sí, que no interactúen), y un gobierno mundial (donde no haya Estados soberanos). También planteó la posibilidad de un nuevo medievalismo.

El autor concluyó afirmando que no hay una evidencia clara que en las próximas décadas el sistema de Estados actual pueda dar lugar a alguna forma alternativa de las que él analizó.

b) La declinación del sistema westfaliano en M. Zacher.

Mark Zacher, en su obra¹⁸, analiza la declinación de los pilares que sustentaron el sistema westfaliano de Estados. Afirma que nos encontramos actualmente en un *escenario multipolar*, en el que el respeto mutuo por la soberanía del otro fue el principio constitutivo de dicho sistema, de cual derivaban: la no intervención en asuntos internos, el consenso como base de la obligación, y la inmunidad diplomática. Sostiene que actualmente los Estados están relacionándose cada vez más en una red de

¹⁷ BULL, Hedley, *The anarchical society: a study of order in world politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1977.

¹⁸ ZACHER, Mark, *The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance*, en ROSENAU, James and CZEMPIEL, Ernst-Otto, *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge Studies in International Relations, 20, Cambridge, 1992.

interdependencias y acuerdos regulatorios y cooperativos de los cuales apartarse generalmente tiene sus costos: el sistema -afirma- podría ser visto como “pegajoso”.

Menciona luego las condiciones que sustentaron el tradicional sistema westfaliano (el respeto de la soberanía del otro, un alto grado de autonomía estatal en los negocios internos y externos, etc.) y afirma que tales pilares se han erosionado y se encuentran en franco proceso de deterioro: el análisis costo-beneficio para el uso de la fuerza, bajo daño transfronterizo por las externalidades entre los Estados, bajo nivel de interdependencia y por ende de colaboración, predominio de gobiernos autoritarios, y un alto grado de heterogeneidad cultural.

Sostiene que esto se ve reflejado en el incremento del número de organizaciones internacionales, y que esta red de regímenes internacionales tanto formales como informales se está desarrollando al punto tal que los Estados que participan en ella marcan en advenimiento de un tipo de orden internacional bastante diferente al actual, donde el sistema de Estados altamente autónomos está dando lugar a otro donde tales Estados forman parte de una red de interdependencias y regímenes.

Concluye aseverando que las interdependencias económicas y ambientales se incrementarán, lo que hará necesario fortalecer los regímenes, y habrá un movimiento hacia esquemas más bien regionales antes que globales, lo que producirá posiblemente tensión entre tales grupos. Sin embargo, afirma que los Estados aún son los actores políticos centrales en las relaciones internacionales.

c) Samuel Huntington y la uni-multipolaridad.

En un análisis muy particular, *Samuel Huntington*¹⁹ afirma que actualmente sólo hay una superpotencia, pero eso no significa que el mundo sea unipolar. La política internacional contemporánea no se ajusta a ninguno de los modelos clásicos (unipolaridad, multipolaridad, bipolaridad), sino que se trata de un “híbrido extraño”, un *sistema unimultipolar* formado por una superpotencia y varias potencias principales. En este sistema, a diferencia de los restantes, ninguno de los que ejerce el poder en los asuntos mundiales está satisfecho con el *statu quo*.

EEUU, al intentar imponer su voluntad sobre otros países por medio de sanciones económicas o intervenciones militares, o sea al actuar como si el mundo fuese unipolar, se está quedando cada día más aislado, oponiéndose a la mayoría del resto del mundo, y asemejándose a una “superpotencia paria”: la hegemonía benigna sólo es tal a los ojos del poder hegemónico, pues en la mayoría de los países, los líderes políticos e intelectuales se resisten enérgicamente a la perspectiva de un mundo unipolar y están a favor del surgimiento de una verdadera multipolaridad.

El autor explica que las respuestas de los países ante el poderío norteamericano pueden ser de resentimiento, de disenso, o de rotunda oposición. Sostiene que ya se ha producido cierta cooperación antihegemónica, pero que aún la coalición tiene que emerger. Por tanto, finaliza aconsejando que EEUU debería dejar de actuar como si el mundo fuese unipolar, debería estrechar lazos con los países de cultura similar a la suya, debería aprovecharse de su posición única para obtener colaboración y encargarse de los asuntos mundiales de forma que satisfaga los intereses norteamericanos, y debería hacer

¹⁹ Véanse las obras del autor citadas en las notas N° 15 y 16.

de gendarme mundial, juntando grupos de Estados para solucionar los principales problemas internacionales a medida que surjan.

Pues, en el mundo multipolar que indefectiblemente llegará, las potencias principales inevitablemente rivalizarán, chocarán y se unirán unas con otras en permutaciones y combinaciones varias, donde el choque ideológico posiblemente dará paso al choque de civilizaciones.

d) El Estado y la sociedad civil en Robert Cox.

Robert Cox analiza en su obra²⁰ las diversas perspectivas desde las que se puede encarar el estudio teórico. La primera, él la llama “problem-solving theory”, pues toma al mundo tal cual es, y pretende lograr que las instituciones y relaciones que en él se encuentran se coordinen eficientemente. El segundo enfoque teórico, llamado “critical theory”, se pregunta cómo debería ser el mundo, busca el cambio del mismo y no se conforma con el orden establecido.

Argumenta el autor que la vieja tradición intelectual que definió las relaciones internacionales distinguió entre el Estado y la Sociedad civil, con la política exterior como la pura expresión de los intereses estatales. A su vez, esta distinción está siendo doblemente amenazada: por un lado, se ha puesto en tela de juicio la unidad del Estado al percibir la puja de intereses entre sus diversas entidades burocráticas; mientras que por otro, se ha reducido la importancia del Estado al introducirse una gama de actividades privadas transnacionales y redes transgubernamentales de relaciones entre diferentes fragmentos de las burocracias estatales.

Sostiene que tanto el Estado como la producción y las clases sociales se han internacionalizado, y plantea tres posibles escenarios para el futuro: primero, la posibilidad de una nueva hegemonía, basada en la estructura global del poder social generado por la internacionalización de la producción (una hegemonía de las grandes potencias); segundo, el nacimiento de una estructura mundial no hegemónica, de poderes centrales en confrontación (es decir, una reacción neomercantilista); y tercero, una más remota posibilidad de una contra-hegemonía, basada en una coalición tercermundista contra los países centrales, buscando un desarrollo autónomo y la conclusión de las relaciones con los países centrales.

e) La ilusión unipolar vs. El inevitable multipolarismo, según Layne.

Christopher Layne²¹ comienza su obra sosteniendo que el colapso de la Unión Soviética transformó el sistema internacional, llevándolo de la bipolaridad hacia la unipolaridad. Afirma que el escenario actual es de un *unipolarismo momentáneo*, pues estamos transitando inexorablemente hacia un multipolarismo²², y analiza las implicancias de la unipolaridad actual desde la teoría neorrealista.

Explica el profesor de la UCLA que en la historia ya encontramos escenarios unipolares: la Francia de Luis XIV, y la Gran Bretaña del siglo XIX. Los dos casos confirman su posición. Afirma que el sistema unipolar tiene la semilla de su propia

²⁰ COX, Robert, *Social forces, state and world orders: beyond international relations theory*, en KEOHANE, Robert, *Neorealism and its critics*, Columbia University, New York, 1986.

²¹ LAYNE, Christopher, op. cit. en nota N° 16.

²² El autor afirma que hacia los años 2000-2010 nos encontraremos en la multipolaridad.

destrucción, y que la entrada de nuevas grandes potencias al sistema internacional erosiona el poder relativo del *hegemon* y su preeminencia. Asegura que la estrategia de preponderancia nunca resultará exitosa, y recomienda para los EEUU que: intente manejar la potencialmente difícil transición hacia la multipolaridad, mientras favorece los intereses norteamericanos en el mundo multipolar que inevitablemente emergerá.

Layne arguye que si se quiere mantener la unipolaridad por mayor tiempo, se debe entender porqué un Estado llega a ser una gran potencia. A su juicio, esto es el resultado de un fenómeno estructural que surge de la interacción de dos factores: las diferentes tasas de crecimiento, y la anarquía. Las tasas de crecimiento de los Estados son desiguales, lo que significa que mientras unos Estados están ganando poder, otros lo están perdiendo. Además, como el sistema es anárquico, los Estados buscarán sobrevivir por medio de dos efectos: el balanceo de poder, y el efecto igualación (esto es, imitar las características exitosas de los rivales).

Considera el autor americano que Alemania y Japón serán posiblemente los rivales de EEUU en un futuro cercano. Asegura que con el fin de la guerra fría vuelve a plantearse el dilema de la seguridad y el problema de las ganancias relativas en la agenda de las potencias occidentales: si bien los Estados pueden cooperar y promover las ganancias absolutas para todos cuando no hay peligro de guerra en sus relaciones, las barreras a la cooperación renacen cuando la posibilidad de guerra aparece.

Además, afirma que EEUU debe minimizar las chances de que se provoque en otros Estados el balanceo en su contra. Por tanto, EEUU debe seguir una política de independencia estratégica, asumiendo la postura de un *offshore balancer*²³, esto es, que EEUU se comprometa militarmente si y sólo si otros Estados no han podido balancear eficazmente contra una potencia hegemónica en Eurasia. Esta estrategia, además, permite capitalizar la ventaja geopolítica que inherentemente tiene EEUU, que le permite un amplio rango de opciones estratégicas, y: evitar acciones provocativas que causen en otros el temor hacia EEUU, minimizar los riesgos de una confrontación abierta con las potencias emergentes, e intentar fortalecer el poder relativo de EEUU indirectamente a través de la manipulación de la dinámica de la multipolaridad.

f) Preservando la unipolaridad, según Mastanduno.

También Michael Mastanduno²⁴ afirma que nos encontramos frente a un escenario *unipolar* en la posguerra fría, pero a diferencia de Layne, asegura que el momento unipolar se puede preservar. Sostiene que hay dos teorías realistas que ofrecen predicciones contrarias sobre el comportamiento de EEUU en la posguerra fría. Una de ellas es la teoría del balance de poder (“todo poder es amenazante”), sostenida por K. Waltz, mientras que la otra es la teoría del balance de amenazas (“un poder es amenazante cuando aparece como tal”), defendida por S. Walt.

La opinión de Mastanduno, luego de analizar los datos empíricos de la década de los '90, es que ninguna de ellas explica totalmente el escenario de la posguerra fría. El esquema es el siguiente: en lo referente a estrategias de seguridad, la teoría del balance de amenazas resulta más adecuada para explicar la realidad; mientras que en lo que atañe a estrategias económicas, la teoría del balance de poder se adecua más a la política

²³ La imagen del *offshore balancer* de Layne se asemeja a la del *sheriff renuente* propuesta por HAAS.

²⁴ MASTANDUNO, Michael, *Preserving unipolar moment. Realist theories and US Grand Strategy after the Cold War*, International Security, Vol. 21, N° 4, Spring 1997, pp. 49-88.

exterior norteamericana. Es decir, la estrategia de EEUU es intentar jugar simultáneamente *security softball* y *economic hardball*.

Concluye afirmando que las estrategias de seguridad y económicas estadounidenses de la posguerra fría han sido diversas. Sostiene que el interés de EEUU por la teoría de balance de amenazas no es sorprendente, pues: tiende a prolongar el unipolarismo, los americanos creen que su poder no amenaza a nadie, y la inercia ayuda a preservar la primacía en vez intentar otras estrategias (como, por ejemplo, la “independencia estratégica” propuesta por Layne).

Sin embargo, la duración del momento unipolar dependerá no sólo de la distribución relativa de capacidades sino también de la efectividad de la diplomacia norteamericana. Al respecto, se presentan tres desafíos:

- a) Se deberá continuar maniobrando la tensión entre las estrategias económicas y de seguridad para que los conflictos económicos no erosionen las relaciones de seguridad, y eventualmente lleven a una respuesta de balanceo.
- b) Se deberá mantener el soporte interno de las políticas de compromiso y reaseguro en el exterior (ej. con Japón, con Europa, etc.). Hasta ahora, se ha respondido a las restricciones domésticas con pragmatismo en las intervenciones militares.
- c) Se deben manejar los impulsos a la “arrogancia de poder”, esto es, la fuerte intención de buscar los fines sin consultar a los demás, e imponer los valores y virtudes que los EEUU sostienen.

En fin, que la transición a un nuevo orden internacional sea prolongada dependerá, al menos en parte, de la habilidad de la diplomacia norteamericana.

g) Wilkison y la unipolaridad sin hegemonía.

En la opinión de David Wilkinson²⁵, la actual configuración de poder en el sistema mundial es la *unipolaridad sin hegemonía*. Afirma que tal configuración ha sido frecuente en otros sistemas mundiales, no en el central, y que no es inherentemente inestable, pues puede prolongarse durante décadas y ser mantenida deliberadamente, debido a que tiene reglas de equilibrio para su mantenimiento.

El teórico de la UCLA analiza la hegemonía, la unipolaridad, y luego busca precedentes históricos de momentos unipolares tanto en el sistema mundial central (Califato árabe, Kanato mongol, Sultanato turco otomano, la Francia borbónica de Luis XIV, la Francia revolucionaria y napoleónica) como en otros sistemas (India y Lejano Oriente). Luego se pregunta sobre las posibles salidas de la unipolaridad (hacia la hegemonía, la bipolaridad, la tripolaridad, y la multipolaridad). Finalmente, concluye que la unipolaridad sin hegemonía es un escenario muy poco estudiado por los teóricos de las relaciones internacionales.

Wilkinson distingue dos clases de reglas que se pueden encontrar en la fase unipolar: reglas esenciales (características y modos de comportamiento de los actores, que prolongan el *statu quo*) y reglas de transformación (violaciones de reglas esenciales, que buscan cambiar el *statu quo*). Sostiene que la unipolaridad sin hegemonía puede, no obstante, ser vista como un balance tolerable entre el orden y la anarquía, que le brinda seguridad a los Estados, pues si el Estado polar es partidario del *statu quo*, los Estados

²⁵ WILKINSON, David, *Unipolarity without hegemony*, en “International Studies Review, International Studies Association, Blackwell Publishers, pp. 141-172.

débiles pueden disfrutar de cierta seguridad acerca de sus vecinos no confiables, y las guerras imperialistas entre Estados pueden ser detenidas o sofocadas.

h) Perspectivas periféricas.

Entre los autores nacionales más destacados que han estudiado las relaciones internacionales y el rol del Estado desde la perspectiva de los países periféricos, encontramos a Carlos Escudé, fundador del “realismo periférico”²⁶, y a Roberto Russell, defensor del “neoidealismo periférico”.

Carlos Escudé analizó la política exterior de Menem²⁷, sentó las bases de lo que él denominó “realismo periférico”, criticó duramente la falacia antropomórfica en el discurso de las relaciones internacionales, y enumeró algunos obstáculos a la política exterior menemista. Además, estudió la importancia de los *linkages* en las relaciones bilaterales entre un país periférico (Argentina) y una superpotencia (EEUU).

Según la doctrina realista periférica, un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de EEUU, como Argentina, debe eliminar sus confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados directamente a su bienestar y base de poder. La política exterior debe calibrarse según rigurosos cálculos de costos y beneficios, y también en función de los riesgos de costos eventuales. La autonomía misma debe redefinirse como la capacidad de confrontación de un Estado, y los costos relativos de tal confrontación.

Sostiene el polémico pensador que toda invocación a la dignidad, el orgullo o el honor nacional constituye una extrapolación, a la Nación, de conceptos que son válidos para el individuo. Esta falacia antropomórfica se debe desterrar del análisis de la política exterior, pues entraña la privatización ilegítima, por parte del elenco político y de la élite, de los beneficios emocionales de ciertas políticas exteriores que aceptan pagar costos materiales en aras de la dignidad o el honor de la nación, costos cuyo peso cae principalmente sobre el pobre.

El analista argentino distingue entre dos clases de relaciones bilaterales Argentina-EEUU: la micro-relación, y la macro-relación. Afirma que es bueno eliminar las confrontaciones políticas bilaterales (nivel macro), pero también sostiene que la corrupción (nivel micro) es un tremendo obstáculo potencial para el desarrollo, como así también para las relaciones bilaterales. Además, sostiene que son de gran importancia los vínculos cooperativos, una alineación flexible, e incluso en ciertas circunstancias una alianza, particularmente para países que, como Argentina, se encuentran en una situación de vulnerabilidad²⁸.

Según el fundador de la teoría realista periférica, la reducción de costos y riesgos debe ser el principal objetivo de la política exterior de un Estado dependiente. Se debe

²⁶ ESCUDÉ, Carlos, *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, GEL, 1995.

²⁷ Véase obra citada en nota anterior, y ESCUDÉ, Carlos, *La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito*, en Revista América Latina / Internacional, Volumen 8, número 27, Buenos Aires, enero-marzo 1991.

²⁸ ESCUDÉ, Carlos, *De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un realismo periférico*, en BOUZAS, Roberto, y RUSSELL, Roberto (compiladores), *Estados Unidos y la transición argentina*, Buenos Aires, Legasa, 1989, pp. 243-272.

pensar en términos de largo plazo, confrontar sólo en cuestiones económicas relevantes para los intereses materiales nacionales, y actuar con pragmatismo. Distingue, por cierto, entre inversión de autonomía, y mero consumo de autonomía; y afirma que ser autónomo no significa confrontar con la gran potencia. Aconseja, finalmente, asumir un bajo perfil y la modestia necesaria acorde con la condición de un Estado periférico.

Por su parte, **Roberto Russel**²⁹ propone un nuevo esquema para orientar la política exterior de los países del Cono sur en la posguerra fría. Lo llama “neoidealismo periférico”, pues su esquema se acerca mucho más a los supuestos del neoidealismo que a los del realismo y el neorrealismo.

El neoidealismo periférico³⁰ supone la factibilidad de elaborar un esquema racional básico que sirva para orientar la política exterior, a partir del interés nacional definido en términos de desarrollo económico y de principios (esto último lo diferencia de Escudé, pues la visión de Escudé contiene un alto grado de utilitarismo y pragmatismo, dejando de lado los principios). Asigna una enorme importancia al tipo de régimen político, y hace de la democracia una condición necesaria para la paz subregional y el desarrollo.

Diferencia entre lo deseable y lo posible en política exterior, y destaca la prudencia frente a lo emocional, lo ideológico y la sobreactuación. Destaca también la importancia de los principios en las relaciones internacionales, y afirma que la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría tiene una clave jerárquica opuesta a la del realismo clásico, pues las cuestiones estratégico-militares ceden ante las económicas.

Finalmente, el neoidealismo periférico procura ser una guía para orientar la totalidad de la política exterior y no sólo un curso de acción externa frente a un país (ej. EEUU) o grupo de países (a diferencia del realismo periférico planteado por Escudé). Concluye afirmando que lo importante no es adaptarse al otro u otros sino sopesar las decisiones de política exterior en función de las necesidades materiales y los principios que hacen al interés y a la seguridad nacionales.

Otros autores argentinos han analizado también el rol del Estado nacional en esta era de la globalización. Por ejemplo, **Francisco Corigliano** enfoca su atención en el efecto de la globalización sobre la soberanía estatal³¹, y diferencia, siguiendo a Hedley Bull, la soberanía interna de la externa. Además, identifica cuatro supuestos en la relación entre la globalización y las funciones del Estado nacional:

²⁹ Véase las siguientes obras del autor: *Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas*, en RUSSELL, Roberto (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GEL, Buenos Aires, 1990, pp. 255-274; RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan, *De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur*, Revista Postdata, N° 7, Mayo de 2001, pp. 71-92.

³⁰ RUSSELL, Roberto, *El neoidealismo periférico: un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría*, América Latina / Internacional, Volumen 8, Número 29, Julio-Septiembre 1991, pp. 440-445.

³¹ Sobre el autor, véase *La globalización y la erosión de la soberanía del Estado Nacional*, en Revista Criterio, N° 2264, agosto 2001, pp. 408-412; y *Argentina y EEUU: giros, reformas y ajustes. Un breve análisis comparativo de las gestiones de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando De la Rúa en materia de relaciones argentino-norteamericana*, en Criterio, N° 2258, febrero 2001, pp. 11-14.

- a) El proceso de globalización es un fenómeno contemporáneo: Corigliano corrige esta aseveración, argumentando que lo novedoso no es el fenómeno en sí mismo, sino su proyección literalmente planetaria.
- b) La globalización implica la erosión de la soberanía estatal y la eventual desaparición del Estado nacional, por un lado, y la emergencia de actores transnacionales, por otro. El autor sostiene que se debe hablar de “mundialización” del Estado, sobre la base de la redefinición de sus funciones soberanas tradicionales, y no de “erosión” o “desaparición” del Estado.
- c) La fragmentación de la soberanía estatal, como producto del acoso al Estado nacional por parte de actores no estatales ubicados por encima y por debajo de la jurisdicción del poder central, es un fenómeno emergente, reciente y novedoso.
- d) Por efecto del proceso de globalización, el planeta se convertiría en una aldea global donde desaparecerían el Estado, las fronteras políticas, los particularismos regionales e incluso los desequilibrios e inequidades socioeconómicas. El estudioso argentino advierte que los beneficios de la globalización están limitados a un sector muy reducido de la población planetaria.

Finalmente, el autor distingue entre dos clases de fuerzas de la globalización: centrífuga y centrípeta, y concluye su trabajo trayendo a consideración un término acuñado por James Rosenau: “fragmegration”, para hablar de esta dicotomía aun no resuelta que condiciona los sucesos de la agenda global del presente y del futuro cercano.

5. Los escenarios posteriores al 11-S.

A partir de los atentados en los Estados Unidos en septiembre pasado, las doctrinas realistas han retomado gran vigor. La Administración Bush (hijo) ha reorientado su política exterior y renovado los temas de la agenda, subordinando cuestiones económicas a las cuestiones de seguridad. Tal enfoque ha tenido un impacto negativo en ciertos países periféricos, principalmente en aquellos como la Argentina y demás países de América del Sur que no tienen gran relevancia (a excepción de Colombia y la Triple Frontera) para la lucha contra el terrorismo.

A mi juicio, es acertado el análisis hecho por Mastanduno respecto a la política exterior de seguridad implementada por EEUU, y también sirve para reflexionar el escenario actual el esquema de Layne. EEUU, en parte, había ya dejado de lado el multilateralismo, cayendo en la tentación de la “arrogancia de poder” planteada por Mastanduno. Tal política puede considerarse errónea, pues luego de los atentados EEUU necesitó del consenso y del apoyo de la comunidad internacional para atacar con alguna legitimidad Afganistán, el refugio de los terroristas.

No obstante, a partir de los atentados EEUU puede seguir dos rumbos: o replegarse en cuanto a temas de seguridad mundial, o doblar la apuesta y buscar eliminar los Estados que protegen a los terroristas. La Administración Bush ha optado, por ahora, por lo segundo, lo que posiblemente y en la opinión de Mastanduno, puede llevar a perder la oportunidad de “preservar el momento unipolar”, y en opinión de Layne a precipitar el fin de la “ilusión unipolar” al provocar el balanceo por parte de otras potencias mundiales.

Otro autor cuyo enfoque es muy útil para la reflexión actual es Samuel Huntington, pues ya en 1993 planteaba el “choque de civilizaciones” entre el Islam y

Occidente, y en general entre el Occidente y No-occidente. Cabe destacar que en gran parte de los conflictos de la década pasada, así como los conflictos actuales sobre terrorismo, tiene importancia el tema de las diferentes civilizaciones que los protagonizan.

Por otra parte, Hirst-Russell-Tokatlian³² analizan el escenario posterior a los atentados, y sostienen que hay dos tipos de estructura internacional en juego en estos momentos: unipolaridad sin hegemonía y unipolaridad con hegemonía. La falta de hegemonía se ve reflejada en los efectos económicos de esta situación, en la opinión pública norteamericana, y en el proyecto de los halcones del escudo misilístico. Mientras que la hegemonía se refleja en la naturaleza de las coaliciones que se gesten en el futuro, el recurso al multilateralismo, y el equilibrio en el debate entre seguridad, libertad y justicia.

Además, Russell sostiene que va a haber dificultades cada vez mayores para mantener y construir orden. El orden de la Guerra Fría quizás haya sido el último de los órdenes internacionales modernos. El conflicto central en esta nueva fase no tiene que ver con una distribución más o menos pareja de poder (conflicto de naturaleza cuantitativa clásica) sino con un conflicto más bien de naturaleza cualitativa, donde resulta bastante difícil trazar líneas de fractura. Vamos a seguir teniendo rivalidades interestatales, pero el centro de la rivalidad serán temas más bien de tipo económico. Finalmente, hay una línea de fractura que es la línea inclusión – exclusión, equivalente a los años de la Guerra Fría y la problemática Norte – Sur.

Con la cantidad de hechos de trascendencia para el sistema internacional de Estados, como por ejemplo la entrada de China en la OMC, los atentados del 11 de septiembre, la crisis sudamericana, la ya prolongada recesión japonesa, la crisis en Palestina e Israel, el conflicto entre Pakistán e India, la derecha avanzando en Europa, los cabecillas del terrorismo con paradero desconocido, y la Administración de EEUU con ansiedad por capturarlos y derrocar dictadores tercermundistas de Estados que amparan el terrorismo, es muy difícil pronosticar con cierto grado de certeza cuál será el escenario mundial en los próximos años, si la unipolaridad cederá ante otro esquema, y cuándo; o si ya estamos en un esquema sin unipolaridad hegemónica, etc.

Podríamos concluir afirmando, con Morgenthau cuando se refería a los límites al entendimiento, que “La más formidable dificultad que se opone a la indagación teórica en la naturaleza y en las modalidades de la política internacional consiste en la ambigüedad del material con que debe trabajar el observador”.

Julio de 2002

³² Ponencias de HIRST, Mónica, TOKATLIAN, Juan, y RUSSELL, Roberto, en el seminario de FLACSO del 17 de octubre de 2001, sobre los atentados terroristas del 11 de septiembre y su impacto mundial y regional.